

Tilburg University

De tekortschietende jaren tachtig

Schouten, D.B.J.; Kolnaar, A.H.J.J.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
1983

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Schouten, D. B. J., & Kolnaar, A. H. J. J. (1983). De tekortschietende jaren tachtig. *Maandschrift Economie*, 47(12), 512-525.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De tekortschietende jaren tachtig

door D.B.J. Schouten en A.H.J. Kolnaar*

1. Inleiding

Tot op zekere hoogte lijkt 1983 een groeiende consensus te hebben gebracht in economisch-politiek Nederland. De overheid (kabinet en regeringspartijen) en de werkgevers-vertegenwoordigers werden het in grote lijnen eens over het te voeren sociaal-economisch beleid. Terugdringen van het financieringstekort, lastenverlichting voor het bedrijfsleven en deregulering met het oog op een meer marktvriendelijk optreden vormen daarbij de trefwoorden. Dezelfde overheid weet zich althans in haar streven naar kortere werktijden ideëel gesteund door de vakbonden en, volgens het Stichtingsaccord van november 1982, eveneens door de werkgevers. Bovendien vonden werkgevers en werknemers elkaar in de SER op het vlak van de vrije loonvorming, ook wat de non-profitsector betreft. Zulke uitingen van eensgezindheid en harmonie leken tot voor kort mogelijkheden te kunnen bieden voor een gecoördineerd beleid.

Eveneens tot op zekere hoogte schijnt de economische politiek zich te hebben verzoend met althans één gangbare, vooral monetaristisch georiënteerde theorie. Met behulp van lagere financieringstekorten wordt gehoopt op minder zware rentelasten voor de collectieve en de particuliere sector. Zoiets moet op langere termijn in deze gedachtengang het herstel ten goede komen. De angst voor een nog verder oplopen van het tekort is torenhoog gestegen. Men stort zich met vol gewicht op bijkans elke denkbare mogelijkheid tot bezuinigingen. Dit met een toewijding als ging het om de viering van het tiende lustrum van de Colijnpolitiek.

Maar tegelijkertijd vormen bezuinigingen en de vermindering van het financieringstekort de grote splijtzwam. Steeds heftiger worden de reacties van vóór- en tegenstanders op elkaars doen en laten. De onmiddellijk betrokkenen, zoals ambtenaren en uitkeringstrekkers, hebben hun misnoegen over de kortingen op hun inkomens wel zeer duidelijk laten blijken. De oppositie rept inmiddels over puur afbraakbeleid. De regeringsgezinden spreken van een onafwendbaar kwaad, als zij het beleid al niet aanprijzen in termen van de enig juiste weg naar herstel. Het Urgentieprogramma van de FNV staat loodrecht op de voornemens van het kabinet en men dreigt de meningsverschillen op straat te gaan uitvechten.

Het is weer de oude kwaal. Over de doelstellingen van het beleid worden we het wel eens. Groei en vooral meer werkgelegenheid in de marktsector. Maar de geesten schei-

* Prof.dr. D.B.J. Schouten en prof.dr. A.H.J. Kolnaar zijn hoogleraar aan de Economische Faculteit van de Katholieke Hogeschool Tilburg.

1. Wij danken drs. A. van Nunen voor zijn hulp bij de berekeningen en voor zijn commentaren.

den zich zodra concrete afspraken moeten worden gemaakt over en cijfermatige invullingen moeten worden gegeven aan de in te zetten instrumenten.

In deze nabeschuiving over de beginjaren tachtig is het ons niet te doen om een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen en ontwikkelingen. Zij zijn genoegzaam bekend. Wie zijn geheugen wil opfrissen zij terzake verwezen naar de Macro-Economische Verkenningen 1984.

De beginjaren '80 zijn de jaren met de na-oorlogs hoogste financieringstekorten in procenten van het nationale inkomen. Op deze, al de discussies overheersende, grootheid willen wij ons betoog richten. Als de Sociale Fondsen onder de collectieve sector worden gerekend blijkt ook in 1984 nog geen keerpunt met betrekking tot het tekort te worden bereikt. De ontwikkelingen er rondom heen dienen politici en economen met zorg te vervullen. Mede in de hoop te voorkomen, dat het als keerpunt aangekondigde 1984 het jaar van de chaos blijkt te worden, is de analyse van het financieringstekort in het navolgende centraal gesteld.

2. De ontwikkeling van de collectieve spaaroverschotten en financieringstekorten

Het valt niet mee over een aantal jaren de belangrijkste grootheden die het tekort bepalen op een rijtje te zetten. Zoiets vereist nogal wat speurwerk in statistieken en — jaarlijks bijgestelde — cijferreeksen. De in de hierna volgende tabellen weergegeven bedragen zijn zo nauwkeurig als mogelijk was gebaseerd op de Macro-Economische Verkenningen 1984 en op de Centraal Economische Plannen van 1980 tot en met 1983. De resultaten bieden voldoende houvast voor ons aan de hand ervan gehouden betoog.

In de tabellen zijn de ontwikkelingen rond het financieringstekort voor een aantal jaren weergegeven. Het gaat daarbij om het tekort van de *totale* collectieve sector inclusief de Sociale Verzekeringen. Ook in de discussies hoort het daarom te gaan.

Aan de hand van het totale overzicht van de collectieve sector kan worden nagegaan welke middelen aan de marktsector worden onttrokken en welke er weer in worden teruggeploegd. Is er een overschot, dan is althans boekhoudkundig gezien de positie van de marktsector in het nauw gebracht. In deze sector worden immers de inkomens gevormd (uit produktie voor de markt) waarvan de overheid in ruime zin vervolgens via belasting- en premieheffing een deel naar zich toe haalt. Komt dit deel niet volledig bij de bedrijven terug in de een of andere vorm van *afzet* (bestedingen van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden, rechtstreekse materiële overheidsbestedingen) dan wordt de marktsector geconfronteerd met vraaguitval. Het bedrijfsleven blijft met eventuele onverkochte voorraden zitten of boekt mogelijk onderbezettingsverliezen.

De marktsector is uiteraard het financiële draagvlak voor de collectieve sector. Wordt dat draagvlak smaller, dan moet de collectieve sector op den duur terug. Deflatoire impulsen in de vorm van toenemende overschotten bij de totale overheid zijn evenwel nadelig voor de marktsector en daarmee voor de hele economie inclusief de collectieve sector. Het omgekeerde geldt niet zonder meer: toenemende collectieve tekorten behoeven niet voordelig te zijn voor de marktsector. Dit met name niet als de maximale bezettingsgraad van de produktiemiddelen reeds werd bereikt. In het midden van de jaren '70 was dit laatste mogelijk actueel. Thans, in de jaren '80, geldt

zonder enige twijfel de eerste positie. De negatieve effecten van neerwaartse impulsen nû zijn dan groter dan de positieve effecten van opwaartse uit het verleden.

Centraal in de analyse dient als gezegd het onderscheid te zijn tussen de marktsector en de collectieve sector. De beschouwing mag niet beperkt blijven tot alleen het Rijk en de Overige Publiekrechtelijke Lichamen. Ook via de Sociale Verzekeringen worden (verplicht) middelen aan het particuliere bedrijfsleven onttrokken. De Sociale Fondsen kregen tot voor kort bovendien gelden via 's Rijks kas. Ook hier dient nagegaan te worden, hoe de kringloop zich sluit. De tabellen geven daarom het geconsolideerde overzicht van Rijk, OPL en Sociale Zekerheidsfondsen weer.

Ook de totale collectieve sector worstelt uiteindelijk zoals zal blijken al jaren met oplopende tekorten. Mag op grond hiervan gesteld worden, dat de collectieve sector (we zullen gemakshalve spreken van de overheid) dus de marktsector stimuleert? Er wordt immers kennelijk méér geld ingepompt dan uitgehaald. Toch is, zoals gezegd, deze stelling in zijn algemeenheid te ongenueanceerd. Van wezenlijk belang is wat er met dat geld gebeurt. Leidt het tot hogere afzet in reële termen dan wel slechts tot inflatie? Gaat het misschien alleen maar om puur financiële wind? Als deze zaken niet nader zijn onderzocht kunnen géén uitspraken over de stimuleringskwestie worden gedaan. Het is wel zeer voorbarig, gegeven het stijgende financieringstekort het bestaan van in- of uitverdieneffecten te ontkennen. Wat in de jaren '70 gold bij volbezetting van het produktie-apparaat geldt – er wordt op teruggekomen – in het begin van de jaren '80 zeker niet.

Om het totale financieringstekort nader te kunnen doorlichten zijn tabellen opgesteld. Tabel 1 beschrijft de inkomstenkant. De post van de directe belastingen op regel 1 behoeft geen nadere toelichting. De indirecte belastingen werden opgevoerd na aftrek

Tabel 1. Beschikbaar inkomen van de collectieve sector (inclusief sociale verzekeringen) (in miljarden guldens)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Directe belastingen	46.0	50.7	54.9	53.7	54.8	53.10	52.20
2. Indirecte belastingen minus kostprijsverla- gende subsidies	29.0	29.4	31.7	32.7	33.0	33.55	35.55
3. Netto inkomensover- drachten overheid en netto premies soc. verzekeringen	-22.7	-24.3	-27.0	-30.5	-33.4	-31.10	-33.65
4. Niet belasting- middelen	12.1	14.0	16.8	22.5	23.1	24.40	25.30
5. Beschikbaar in- komen	64.4	69.8	76.4	78.4	77.5	79.95	79.40

Bronnen: Centraal Plan Bureau, *Centraal Economisch Plan* 1980, 1981, 1982, 1983; Nationaal Budget. *Macro-Economische Verkenning* 1984, tabellen IV.15, IV.16.

van de kostprijsverlagende subsidies. De volgende bron van middelen wordt gevormd door de premies van de Sociale Verzekeringen. Hierop zijn de uitkeringen reeds in mindering gebracht. Dezelfde regel 3 bevat bovendien de overgedragen inkomens. Deze zijn niet bruto, maar netto genomen. De zo snel stijgende inkomensoverdrachten worden door ons dus beschouwd als een negatieve inkomstenpost voor de collectieve sector als geheel. Dat geldt voor de uitkeringen na premie-ontvangsten voor de Sociale Verzekeringen én voor de rechtstreeks door Rijk en OPL netto, dat wil zeggen per saldo, overgedragen inkomens.

De aldus gedefinieerde inkomensoverdrachten als negatieve inkomensbron voor de collectieve sector zijn voor de overheid in de laatste jaren een steeds grotere last geworden. De oorzaak van deze ontwikkeling is bekend: het gaat om de voortdurend toenemende werkloosheid.

De laatste bron van inkomsten voor de overheid zijn de niet-belastingmiddelen (4). Hiertoe zijn de inkomsten uit deelnemingen enz. gerekend, met als belangrijkste onderdeel de aardgasbaten. Niet meegenomen zijn de binnengekomen inkomensoverdrachten (al gesaldeerd onder 3) noch de aflossingen op door de overheid verstrekte kredieten of andere inkomende vermogensoverdrachten (geen inkomens).

Na optelling resulteert wat wij het beschikbaar inkomen (5) van de collectieve sector noemen. 'Beschikbaar' omdat wettelijk vastgelegde bestemmingen van middelen in het kader van bijvoorbeeld de Bijstandswet of de Sociale Zekerheidswetgeving al in mindering zijn gebracht.

Zoals te verwachten is op basis van de economische ontwikkelingen, raakt de groei uit het beschikbare inkomen. Het accres in de belastingopbrengsten loopt evenals en met de expansie in de marktsector terug, terwijl de verplichtingen — ook al door de slecht draaiende marktsector — toenemen (werkloosheidsuitkeringen).

In tabel 2 komen de uitgaven van de overheid aan de orde. De lonen en salarissen van de ambtenaren (regel 1) vormen hier samen met de netto materiële overheidsconsumptie inclusief de afschrijvingen (regel 2) de eerste grote post. Wat na deze uitgaven van het beschikbaar inkomen overblijft noemen wij de collectieve besparingen (vóór betaling van rente). Met name in de laatste jaren lopen deze netto-besparingen weer op (3).

Omdat de netto-overheidsinvesteringen (4) nagenoeg constant blijven geldt hetzelfde voor het collectieve spaar- (of inkomens-)overschot. Dit ondanks fors toenemende werkloosheidsondersteuning qua volume en waarde. Voor de beoordeling van het doen en laten van de overheid, voor de eventuele deflatoire geaardheid van haar beleid, is de geschetste ontwikkeling van dit spaaroverschot van doorslaggevende betekenis. Wij komen hierop terug. Het is aangeduid als spaaroverschot I.

Door op de spaaroverschotten I de rentelasten (5), met name vanwege de staatschuld, in mindering te brengen resulteert spaaroverschot II. Het is sinds 1981 zéér negatief. Toen de rentevoet in Amerika en in Europa vanaf dat jaar aanzienlijk omhoog ging, kwam de overheid wel degelijk in problemen. In de jaren '82, '83 en '84 worden de stijgende rentelasten (3 miljard per jaar of ongeveer 1% van het netto nationale inkomen) enigszins gecompenseerd door de eveneens toenemende spaaroverschotten I, hoewel de overschotten II zich niet stabiliseren. Nu neemt spaaroverschot I met name

Tabel 2. Spaaroverschotten en financieringsoverschot van de collectieve sector (inclusief sociale verzekeringen) (in miljarden guldens)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Loonsom	38.6	41.0	43.9	45.0	46.7	46.40	45.10
2. Netto materiële consumptie inclusief afschrijvingen	13.0	15.0	16.1	17.5	18.5	20.45	19.60
Totale collectieve * consumptie	51.6	56.0	60.0	62.5	65.2	66.85	64.70
3. Netto collectieve besparingen	12.8	13.8	16.4	15.9	12.3	13.10	14.70
Beschikbaar inkomens	64.4	69.8	76.4	78.4	77.5	79.95	79.40
Netto collectieve besparingen	12.8	13.8	16.4	15.9	12.3	13.10	14.70
4. -/- Netto overheidsinvesteringen	-7.3	-7.5	-8.6	-8.8	-8.4	-7.85	-7.70
Spaaroverschot I	5.5	6.3	7.8	7.1	3.9	5.25	7.00
5. -/- Rentelasten	-8.7	-9.5	-12.5	-15.3	-18.7	-21.80	-24.75
Spaaroverschot II	-3.2	-3.2	-4.7	-8.2	-14.8	-16.55	-17.75
6. -/- Kapitaaloverdrachten	-7.9	-11.8	-15.0	-16.9	-16.1	-16.50	-18.20
Financieringsoverschot	-11.1	-15.0	-19.7	-25.1	-30.9	-33.05	-35.95

Bronnen: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan*, 1980, 1981, 1982, 1983, Nationaal Budget en Monetaire Rekeningen, *Macro Economische Verkenning* 1984, tabellen IV.15 en IV.16.

toe onder invloed van de bezuinigingen. Die bezuinigingen, via het terugdraaien van de materiële overheidsbestedingen en het korten op lonen en salarissen van ambtenaren en op uitkeringen, vormen tot op dit moment dus het middel om overschot II in de hand te houden. Zoals uit de tabel blijkt lukt dit niet volledig, de steeds omvangrijker bezuinigingen ten spijt. Overeenkomstig de gedachtengang van het huidige beleid zal er dus nog veel meer bezuinigd moeten worden. Als de economie niet aantrekt en de rente hoog blijft ziet het er in de nabije toekomst voor genoemde categorieën bij een ongewijzigd beleid beroerd uit.

Worden vervolgens de – eveneens per saldo opgevoerde – kapitaaloverdrachten (6) (nettovermogensoverdrachten plus dito kredieten) in mindering gebracht dan resulteert het financieringsoverschot, of beter gezien de uitkomst het tekort. Via allerlei vormen van bedrijvensteun in de kapitaalsfeer lopen de totale collectieve tekorten als

maar verder op. Onder deze steun in de meest ruime zin vallen ook de bijdragen in de sfeer van de woningbouw en -exploitatie.¹ De aandacht zij erop gevestigd, dat vanwege de consolidatie met de Sociale Zekerheidsfondsen hun reserveringen eveneens in het totale financieringstekort zijn verwerkt.

In tabel 3 zijn de procentuele verhoudingen tussen de verschillende overschotten respectievelijk tekorten en het netto nationale inkomen tegen marktprijzen weergegeven. Volgens deze opstelling zal het relatieve tekort van 1983 naar 1984 niet dalen maar is na consolidatie met de Sociale Verzekeringsfondsen voor het komende jaar integendeel van een lichte stijging sprake! De grote bezuinigingen op de gewone dienst en de overheidsinvesteringen zijn zeker onvoldoende om de toenemende rentelasten én uitgaven in de kapitaalsfeer te compenseren.

Tabel 3. Spaaroverschotten en financieringstekort collectieve sector in % van het nationale inkomen

	1978	1979	1980	1981	1981	1983	1984
<i>Spaaroverschot I</i>	2.0	2.2	2.6	2.3	1.2	1.6	2.0
<i>Spaaroverschot II</i>	-1.2	-1.1	-1.6	-2.6	-4.5	-4.9	-5.2
<i>Financieringsoverschot</i>	-4.1	-5.2	-6.5	-8.0	-9.4	-9.9	-10.5

Merkwaardig is, dat de cijfers volgens de Miljoenennota en de Macro-Economische Verkenningen niet met elkaar stroken.² Dit overigens inmiddels als te doen gebruikelijk. Bij gebrek aan inzicht in de kennelijk aanwezige definitie-verschillen zijn onze cijfers voor 1983 en 1984 zoals vermeld gebaseerd op de MEV 1984.

De spaaroverschotten I zijn in de beschouwde periode voortdurend positief. De vermogensoverdrachten en kredieten zorgen evenwel voor oplopende financieringstekorten. De bedoelde kapitaaloverdrachten zijn immers steeds groter geweest dan de genoemde spaaroverschotten. Daarom zijn zij naast de rentelasten de oorzaak van de snel oplopende staatsschuld. Op basis van alleen de lopende uitgaven op de gewone dienst en overheidsinvesteringen zou de collectieve sector géén geld op de kapitaalmarkt hebben hoeven te lenen. Integendeel: op grond van de spaaroverschotten had de staatsschuld juist af kunnen nemen.

Het gevolg van de toenemende staatsschuld via de grote kapitaaloverdrachten is onherroepelijk een stijgende rentelast. Er ontvouwt zich voor onze ogen een merkwaardige vicieuze cirkel. Het gaat slecht met het bedrijfsleven. De overheid schiet te hulp met de WIR en allerlei andere vormen van kapitaalsteun. Daartoe moet zij een extra beroep doen op de kapitaalmarkt, aldus de staatsschuld vergrotend. Maar door het extra beroep op de kapitaalmarkt gaat ook de rente omhoog. Dat brengt de marktsector verder in de problemen. De genoemde steun moet dus worden uitgebreid. De rente

1. Overigens zijn de vermogensoverdrachten-om-niet aan de gezinnen per saldo negatief onder invloed van vooral de successierechten.

2. Het financieringstekort van de overheid is volgens de MEV 1984, tabel 1.5., 10,9 procent van het netto nationale inkomen in 1984. Volgens de Miljoenennota is dit 12,1 procent. Een verschil van nog altijd ruim 4 miljard.

wordt weer opgedreven en de staatsschuld neemt opnieuw toe. Op den duur komen overheid en particuliere sector met al de stijgende rentelasten er niet meer uit.

In de bovenstaande bespiegelingen is aangenomen, dat de rente voor een deel mede door het beroep van de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt wordt bepaald. Monetaristen, woordvoerders van het Ministerie van Financiën en van de Nederlandsche Bank nv, beweren dit niet geheel ten onrechte. Wie deze relatie onderkent, kan er met een blik op de tabellen 2 en 3 niet onderuit. De tekorten van de overheid, evenals haar hoge rentelasten als gevolg ervan, worden uiteindelijk veroorzaakt door te omvangrijke kapitaaloverdrachten. Waar volgens vele economen dezelfde rentelasten de komende jaren als een molensteen om de overheidsnek blijven hangen, wordt het hoog tijd de effectiviteit van juist deze overheidsuitgaven grondig te analyseren. Leiden ze werkelijk tot meer investeringen in de marktsector? Is er langs die weg sprake van inverteer-effecten? Wordt het nationale inkomen onder invloed ervan hoger? Of gaat het om investeringen die op zich al rendabel waren en dus ook zonder tussenkomst van de overheid al gepleegd zouden zijn? Nog erger: worden de particuliere investeringen mede gezien de beschreven rente-ontwikkelingen en vooral de opgeroepen verwachtingen ter zake op basis van een stijgend overheidstekort niet juist per saldo geringer? Is de steun aan noodlijdende bedrijven voorts goed besteed? Of bleven die bedrijven grosso modo onrendabel zodat het om weggegooid, steeds duurder wordend geld ging?

In deze paragraaf zijn twee opvallende ontwikkelingen rond het financieringstekort sterk belicht. De toeneming van het tekort moet aan de kapitaaltransacties worden geweten. De stijgende rentelasten vormen de nasleep ervan. Mede onder invloed van de bezuinigingen voortdurende positieve spaaroverschotten, zelfs oplopend in de jaren '82, '83 en '84, zijn toch te gering om de stijgende kapitaal- en rentelasten te compenseren. Vanzelfsprekend moet dan de vraag gesteld worden of de kapitaalsteun aan bedrijven wel doelmatig is. Wie het financieringstekort wil terugdringen moet aan deze kwestie de hoogste prioriteit geven.

Wat ook duidelijk is geworden is het bijkans uitzichtloze van het huidige beleid. Zelfs omvangrijke bezuinigingen als gepland voor 1984 zijn niet voldoende om een keerpunt in de ontwikkeling van het totale collectieve financieringstekort te bewerkstelligen.

3. De macro-economische betekenis van collectieve spaaroverschotten en financieringstekorten

In de in de vorige paragraaf weergegeven tabellen ligt nog een ander opvallend aspect verscholen. Zoals al werd opgemerkt nemen de spaaroverschotten I van de collectieve sector zeker de laatste jaren sterk toe. De reden hiervan ligt — bij in groei teruglopende inkomsten en stijgende werkloosheidsuitgaven — geheel bij de bezuinigingen. Zowel de salarissen van de ambtenaren als de uitkeringen als de netto materiële overheidsconsumptie als de overheidsinvesteringen moeten het in dit kader ontgelden. De marktsector wordt als gevolg ervan in steeds sterkere mate geconfronteerd met minstens het gevaar van vraaguitval en dus onderbezettingsverliezen.

In theorie kan dit gevaar worden gekeerd. De rentevoet zou alsnog kunnen zorgen voor een evenwicht tussen de nationale besparingen en de investeringen, en daarmee

voor een evenwicht op de nationale kapitaalmarkt. Samen met de werking van het prijsmechanisme op de goederenmarkt zou zo toch een volledige inschakeling van de rendabele produktiemogelijkheden kunnen worden verwezenlijkt. In het domein van de aldus uitgeruste aanbodtheorie is bezuinigen bij de overheid via het kweken van spaaroverschotten aldaar niet onverstandig. De resulterende ontspanning op de kapitaalmarkt kan uiteindelijk leiden tot dalende rentevoeten, aantrekkende investeringen en meer vraag naar arbeid. Het aldus opvoeren van de nationale spaarquote is in het kader van deze theorie altijd zinvol.³

Zoals gezegd steunen dergelijke aanbod-theoretische benaderingen op de vooronderstelling van goed werkende goederen- en arbeidsmarkten. Maar de actualiteit van deze uitgangspunten is, met name voor de beginjaren '80, zeer twijfelachtig. Dit behoeft nadere toelichting.

Met behulp van de bekende jaargangentheorie, onder meer verwerkt in de Vintaf- en Freia-modellen van het Centraal Planbureau, zijn berekeningen op te stellen met betrekking tot de ontwikkeling van de rendabele productiecapaciteit op basis van de economische levensduur van de installaties. Die ontwikkeling kan vervolgens gesteld worden tegenover de groei van de feitelijke produktie. Op grond hiervan kan tot een voortdurend dalende bezettingsgraad in de jaren '80 worden besloten. Het Planbureau zwijgt hierover tot nu toe in officiële publikaties. Maar volgens dergelijke berekeningen en evenzeer op grond van de specificaties van de prijsvormingsfuncties in de genoemde empirische modellen wordt er op de goederenmarkt in elk geval niet in voldoende mate geconcentreerd. Past men de resulterende onderbezettingspercentages ook toe op de bemanningsgraden van arbeidsplaatsen, dan verkrijgt men een reeks voor de efficiënte werkgelegenheid die ver onder de feitelijk gerealiseerde vraag naar arbeid ligt. Kennelijk is in de loop van de jaren '80 ook de interne arbeidsreserve van bedrijven fors gestegen.

Zoals gezegd bestaan met betrekking tot deze zaken geen officiële cijfers. In de onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven van door dr. A. van Schaik met behulp van zijn versie van het Vintaf-model gemaakte berekeningen.

Tabel 4. Bezetting en bemanning van produktiemiddelen

<i>Jaar</i>	<i>Productie- capaciteit*</i>	<i>Productie*</i>	<i>Bezettings- graad**</i>	<i>Index interne arbeidsreserve**</i>
1977	4.6	2.3	1	1
1978	4.4	2.7	0.99	0.99
1979	4.3	2.2	0.97	1.04
1980	4.1	0.8	0.9	1.07
1981	3.2	-1.5	0.88	1.10
1982	3.4	-2.0	0.84	1.12
1983	3.9	0.5	0.81	1.14
1984	4.0	1.0	0.79	1.15

* Groeivoet in % per jaar

** In perunen op basis 1977 = 1

3. Uiteraard mag de nationale spaarquote volgens het bekende theorema van Phelps de dito winstquote niet te boven gaan. Voorts bestaat in de open economie het gevaar dat via ruilvoetverliezen toch geen consumptiewinst wordt gerealiseerd.

In deze opsomming is de bezettingsgraad de verhouding tussen de feitelijke productie enerzijds en de productiecapaciteit volgens de genoemde Vintaf-versie anderzijds. De index interne arbeidsreserve is gedefinieerd als de verhouding tussen de feitelijke werkgelegenheid en het voor de bezettingsgraad gecorrigeerde aantal arbeidsplaatsen, de laatste grootheid wederom volgens Vintafberekeningen. Het voor de bezettingsgraad gecorrigeerde aantal arbeidsplaatsen staat dus voor de 'efficiënte werkgelegenheid' op basis van de feitelijke productie bij de gegeven capaciteit.

De Vintaf-versie van dr. A. van Schaik is uitgebreid beschreven in zijn boek *Naar een nieuwe macro-economie*. Het model is geschat tot 1973. Latere jaren berusten wat de productiecapaciteit en dus ook de bezettingsgraad en de overbemannings betreft op modelschattingen op basis van de gerealiseerde (voor 1984 volgens de MEV verwachte) cijfers voor de investeringen en de reële arbeidskostenontwikkeling. De feitelijke niveaus voor deze grootheden zijn mede afhankelijk van de gekozen basis en in die zin niet op te vatten als werkelijke uitkomsten. Waar het om gaat is het verloop in de cijfers. Het beeld daarvan is wel heel duidelijk.

De weergegeven analyses bevestigen de al geuite verwachting van een toenemende onderbezetting als gevolg van een te geringe concurrentie op de goederenmarkt. Zoals bekend gaat de ontwikkeling bovendien gepaard met een steeds verder oplopende werkloosheid. De oorzaken van deze kwalen liggen niet alleen bij de lage groeivoet van het wereldhandelsvolume in de jaren '80. Het bestedingsbeleid van de overheid treft evengoed blaam. Intussen kan een mede op grond hiervan te lang durende recessie de marktwerking zodanig aantasten, dat de automatische herstelkrachten geheel worden gefrustreerd. Dan handhaaft de stagnatie zich op een onevenwichtig laag niveau van bedrijvigheid. Dit in plaats van een tijdelijke afwijking te zijn van een structureel evenwichtige ontwikkeling.

De consequenties van de bovenstaande uiteenzettingen zijn duidelijk. Het gevolg van de bezuinigingen op de overheidsbestedingen is minder afzet voor de particuliere sector. De kortingen op de ambtenarensalarissen en de uitkeringen bewerkstelligen hetzelfde via hun invloed op de particuliere consumptie. Het toenemende spaaroverschot I is de cruciale maatstaf voor de deflatoire inslag van het overheidsbeleid in de laatste jaren.

Onder invloed van de tekortschietende vraag lijden de bedrijven onderbezettingsverliezen. Méér, in principe mogelijk nog rendabele, ondernemingen raken in moeilijkheden, terwijl de investeringen het laten afweten bij gebrek aan afzetperspectieven. Dan moet de steun aan bedrijven en investeringen omhoog. Het financieringstekort gaat toenemen. Een volgende bezuinigingsronde is onafwendbaar zolang de heersende doctrine niet wordt verlaten. Ondertussen stijgen op grond van dezelfde doctrine de staatsschuld en de rentelasten daarover. Het antwoord is nog maar weer eens meer bezuinigen. De recessie gaat zich handhaven, wordt nieuwe structuur. Het is triest, maar dit gevaar is levensgroot aanwezig. De bezuinigings- en kapitaalsteunpolitiek leidt mogelijk wel tot meer ex ante besparingen maar niet tot meer investeringen. Zij resulteert niet in dalende financieringstekorten maar in werkloosheid. Het bedoelde deflatoire beleid is bezig zichzelf alsmaar te versterken.

De hiervoor beschreven sombere ontwikkeling kan doorbroken worden. Een toename van de export zou mogelijk het voortdurend dreigende binnenlandse beste-

dingstekort kunnen compenseren. Misschien trekt de wereldconjunctuur overeenkomstig de verwachtingen aan. Misschien kan daar voor onze export nog een schepje groei boven op komen, de daling van de arbeidskosten en de hierdoor mogelijke verbetering van onze concurrentiepositie in aanmerking nemende. Een loonmatiging in de marktsector is voor dit doel natuurlijk meer geschikt dan die in de collectieve sector.

Ook als de export aantrekt, blijft de neerwaartse invloed bestaan van het huidige beleid op de op binnenlandse markten aangewezen bedrijven. Het leeuwendeel van de bitter noodzakelijke creatie van nieuwe arbeidsplaatsen moet evenwel juist van deze ondernemingen komen. Onze exportindustrie met haar traditioneel hoge arbeidsbesparing heeft op dit vlak nu eenmaal veel minder te bieden. De vraag naar de doelmatigheid van het gevoerde overheidsbeleid blijft, ook als de meevaller van de hogere exporten een feit wordt.

Gelijk bekend voert de regering een driesporenbeleid om de neergang het hoofd te bieden. Eén van de inzetten is de werktijdverkorting. Via herbezetting van vrijgevallen uren moet de werkgelegenheid groter, althans het voorhanden werk beter verdeeld worden. Maar wat kan er bij een tot een toenemende onderbezetting voerend beleid van deze herinschakeling terechtkomen? Met de stijgende overcapaciteit dreigt ook de interne arbeidsreserve, zoals in tabel 4 werd geadstrueerd, toe te nemen binnen de ondernemingen. Ontslag van overbodig geworden arbeidskrachten is klaarblijkelijk geen eenvoudige zaak. Maar bij een stijgende interne arbeidsreserve behoeft niet gehoopt te worden op herbezetting van door werktijdverkorting vrijkomende uren!

De bezuinigingen op de gewone dienst en de overheidsinvesteringen, de stijgende kapitaaloverdrachten met in het voetspoor daarvan hogere rentelasten, de combinatie van spaaroverschotten I en financieringstekorten, het zijn ontwikkelingen die ons grote zorgen baren. Die zorgen worden wat ons betreft niet weggenomen door verwijzingen in de richting van verhoopt goed werkende markten. De stagnatie kan de concurrentie-neiging juist sterk aantasten. Bij een toenemende interne arbeidsreserve heeft het bedrijfsleven met andere woorden slechts een geringe bereidheid om de prijzen te verlagen. Zij vrezen de extra arbeidslasten niet meer te kunnen financieren.

4. Het bestedingseffect van rentelasten en kapitaalsteun

Met name het afgelopen jaar heeft de angst voor nog verder oplopende tekorten grote vormen aangenomen. Het schrikbeeld heerst dat wij nog tot mogelijk ver in de jaren negentig met de ermee samenhangende problemen als hoge rentelasten opgezadeld blijven. Dit heeft tot een onwrikbare opstelling geleid. Het tekort moet omlaag, welk streven prioriteit heeft gekregen boven alles.

De angst wordt mede gevoed door de dreigende onfinancierbaarheid van het déficit. Nadat een bepaalde grens gepasseerd is, zullen beleggers hun vertrouwen in de solvabiliteit van de overheid verliezen. De omvang van de totale staatsschuld zal bij de afbakening ervan ook een rol spelen. Waar deze grens ligt weet niemand. Maar het lijkt onverantwoord dat proefondervindelijk vast te gaan stellen. Het tekort mag, ook wat ons betreft, echt niet groter meer worden.

Intussen is het, hoe paradoxaal zulks ook mag klinken, maar goed dat er een tekort is. Vele institutionele beleggers, waaronder zeker niet op de laatste plaats de pensioen-

en levensverzekeringsmaatschappijen, houden nog al wat geld over. Zij zoeken daarvoor beleggingsmogelijkheden. In de marktsector vinden zij die niet of nauwelijks gezien de lage rendementen en de grote onzekerheden aldaar. Daarom is voor de vestiging van onze toekomstige pensioenen het tekort bij de overheid als vooralsnog solide beleggingsmogelijkheid welkom.

De overschotten bij de pensioenfondsen nemen inmiddels sterk toe. Zeker in geval van waardeverminderingen geraken de fondsen door de welvaartsdalingen al ras boven hun noodzakelijke kapitaaldekking. De rente-inkomsten op zich zijn vervolgens aan de ruime kant. De loon- en prijsstijgingen zullen in de komende jaren naar verwachting gering zijn. De premies zijn gebaseerd op hogere nominale ontwikkelingen terzake. Om al deze redenen zullen vooralsnog grote overschotten blijven optreden.

Temidden van al deze toenemende overschotten heeft de Minister van Financiën niet aflatende zorgen. Er zijn weer hogere bedragen voor aflossing en rente vervallen.

Beide partijen zitten nu met een probleem. De Minister heeft het geld hard nodig gezien het totale tekort. Het Pensioenfonds van de andere kant moet op zoek naar weer nieuwe beleggingsmogelijkheden. De gezamenlijke oplossing in het gezamenlijk belang wordt natuurlijk snel gevonden. Het fonds leent de haar rechtens toekomstige gelden onder- dan wel bovenschands aan de Minister terug.

Waar het zo gaat is de hele kwestie van rentelasten en aflossing pure financiële wind. Het overschot van de Pensioenfondsen blijft in elk geval in eigen land. Maar van enigerlei effect op de nationale bestedingen is geen sprake.⁴

Er is beslist iets voor te zeggen om de pensioen- en levensverzekeringsmaatschappijen mede op te nemen in de rekening van de totale collectieve sector. A fortiori geldt dit voor het ABP. Maar ook wie niet zo ver wil gaan, kan de betekenis van hun spaaroverschotten voor juist de financiering van de overheidstekorten niet miskennen.

Mede ten gevolge van de boven beschreven systemen van over- en terugboeking mag het totale collectieve financieringstekort nooit als maatstaf worden gebruikt voor een al dan niet stimulerend overheidsbeleid. De met toenemende aflossingen en rentebetalingen gemoeide bedragen verhogen noch verlagen de effectieve vraag, voorzover ze weer worden teruggeboekt. Met zulke verplichtingen samenhangende verhogingen van het tekort stimuleren de economie niet. Dat kan anders worden als de pensioenfondsen hun winsten voor een deel doorgeven aan de uitkeringen in de vorm van hogere rechten op basis van winstdeling. Maar op de korte termijn zal ook hiervan geen merkbare invloed uitgaan op de (consumptieve) bestedingen van de betrokkenen. Het zal enige tijd duren voordat hogere rechten ook tot feitelijk hogere uitkeringen aan de dan pensioengerechtigde betrokkenen leiden. Vooralsnog blijft daarom de stelling overeind: in het onderlinge circuit van overheid en institutionele beleggers gefinancierde oplopende tekorten stimuleren de economie niet of nauwelijks. Naar hun bestedingseffecten hoeft dus niet gezocht te worden. Ze zijn er niet.

Wat moeilijker ligt het met de eventuele stimulerende invloed van de vermogens- en kredietondersteuning van overheidswege. Wat we waarnemen is dat ondanks de forse toeneming van deze hulp (vanaf 1977 verdrievoudigd) de investeringen steeds verder

4. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds mag niet in het buitenland beleggen. Waar kan het momenteel dan nog beter terecht dan bij de overheid?

ingezakt zijn. Hieraan afgemeten is deze steun niet of nauwelijks effectief. Men kan tegenwerpen, dat de investeringen zonder de bedoelde faciliteiten nog meer zouden zijn ingezakt of dat nog meer produktiecapaciteit teloor zou zijn gegaan. Dit is mogelijk. Veel wezenlijker is dat als gevolg van de bezuinigingen en de resulterende onderbezetting in de marktsector, de investeringen een extra klap te verwerken krijgen, terwijl de lagere afzet over meer, nu deels kunstmatig overeind gehouden, produktiecapaciteit moet worden verdeeld. De mogelijk gul stimulerende rechterhand van de overheid wordt zo gedwarsboomd door de tegelijkertijd bezuinigend deflerende en concurrentie-vervalsende linkerhand.

Men kan tenslotte nog vanuit een andere gezichtshoek tegen deze kwestie aankijken. Volgens de MEV '84 heeft de overheid in 1984 een tekort van 36 miljard. Op de lopende rekening schiet er voor ons zo'n 17,5 miljard over. Dan heeft de particuliere sector volgens de nationale boekhouding een spaaroverschot van 53,5 miljard. Er hangen dus 17,5 niet door de particuliere noch door de collectieve sector gereactiveerde guldens boven de kapitaalmarkt. Ze worden grotendeels geëxporteerd. Ook zo bezien is van stimulering van de binnenlandse bedrijvigheid geen sprake, hooguit van de buitenlandse.

Een groot deel van de kapitaalsteun heeft de vorm van de vermogensoverdracht-om-niet. Duur geleend geld voor niets te geef, terwijl de rentelasten op zich al zo hoog zijn en de tekorten zo groot. Zou de kredietvorm zijn gekozen dan werd er door de ontvanger in de toekomst afgelost (in het normale geval) en bovendien rente betaald. De toekomstige financiële zorgen van de overheid worden door kredieten in plaats van vermogensoverdrachten-om-niet verlicht. Toch zijn in onze alledaagse werkelijkheid de vermogensoverdrachten ongeveer gelijk aan of hoger dan de verstrekte kredieten van overheidswege. Niet alleen is de doelmatigheid van de kapitaalsteun aan het particuliere bedrijfsleven misschien wel nihil, maar bovendien is de vorm waarin deze steun voor een groot stuk gestoken wordt, aanvechtbaar, zelfs onverstandig.

Als de economie gaat aantrekken en de investeringen doen mee, dan zal er zonder twijfel een nog groter beroep op allerlei vormen van kapitaalsubsidies worden gedaan. Ondanks de opleving zal het financieringstekort van de overheid er zo niet beter op worden. Tegelijkertijd verlaagt de regering de vennootschapsbelasting. Weet de gulle rechterhand eigenlijk wel wat hij doet?

De reden waarom onze regering voor de komende jaren, zelfs duurzaam, het tarief van de vennootschapsbelasting wil verlagen is onduidelijk. Misschien ziet men ook hierin een middel om de investeringsbedrijvigheid te stimuleren. Dat dit effect wordt bereikt is echter onwaarschijnlijk. Rendabele investeringsprojecten blijven nu eenmaal rendabel, ook na vennootschapsbelasting. Investeringsprojecten niet door laten gaan omdat er over de opbrengsten belastingen moeten worden betaald impliceert een wel erg irrationeel ondernemersgedrag. De desbetreffende maatregel kan gerust worden bijgezet in het rijtje 'wel de financieringstekorten vergrotend, doch geen merkbare positieve effecten hebbend op de economie'. Het rijtje van de ondoelmatige maatregelen met andere woorden.

In deze paragraaf kwam de vraag aan de orde in hoeverre van het financieringstekort een positieve invloed uitgaat op de economie in ons land. Met betrekking tot de spaaroverschotten I is het antwoord op deze vraag natuurlijk ontkennend. Dat zijn juist deflatoire impulsen.

De rentelasten, voerend tot een spaartekort II, leiden hoogst waarschijnlijk niet tot positieve bestedingseffecten. Het erbij betrokken geld gaat momenteel voor het overgrote deel weer terug naar de overheid om de tekorten te dekken.

Van enige stimulerende invloed van de kapitaalsteun valt weinig of niets waar te nemen. De stap die met deze enorme kapitaaltransacties gemaakt wordt naar het uiteindelijk hoge financieringstekort, levert behalve dat tekort bijna zeker niets op.

De conclusie is duidelijk. We kweken met ons allen wel geweldige tekorten bij de collectieve sector, maar doen er wat 's lands economie betreft niet veel goeds mee. Het deflatoire karakter van de begroting wordt steeds groter, ondanks stijgende financieringstekorten. Slechts masochisten of sadisten zullen bereid zijn zo'n ontwikkeling te accepteren, als tenminste eenmaal duidelijk is hoe die ontwikkeling er bij staat.

5. Besluit

Er worden in ons land heldhaftige pogingen ondernomen om het duizelingwekkend hoge financieringstekort terug te dringen. Deze pogingen zijn terecht. Maar tegelijkertijd is de manier waarop bijzonder ongelukkig. Dit niet alleen met het oog op de grote maatschappelijke spanningen, die de gevolgde werkwijze oproept, maar evenzeer omdat de gebezigde maatregelen onze economie op zich steeds verder in het slop brengen en juist daarom het beoogde doel van het lagere tekort onhaalbaar maken. Erger nog: het tekort zal met de toestand van 's lands economie alleen maar verslechteren, tenzij er vanuit het buitenland voor wondertjes wordt gezorgd. De rentelasten immers zullen blijven stijgen, maar doorgaan met bezuinigingen op de gewone dienst en de overheidsinvesteringen zoals thans, zal ook sociaal niet lang meer vol te houden zijn. Vanaf dat moment zijn de stijgende uitgaven niet meer met dalende elders op te vangen en raakt het schip van het financieringstekort pas echt op drift. Op deze manier raken we er nooit uit. De chaos dreigt!

De manier waarop thans, de laatste jaren, gepoogd wordt het tekort terug te dringen is deflatoir en daarmee schadelijk voor onze economie. Een uitzicht op betere tijden wordt niet geboden, al geeft de nu verwachte daling van de arbeidskosten per eenheid produkt de export hopelijk wat meer armslag. Het deflatoire karakter is met name te wijten aan de bezuinigingen op de materiële overheidsbestedingen en aan de kortingen op de lonen en salarissen van de ambtenaren en op de uitkeringen.

Het financieringstekort dient in tegenstelling tot het huidige beleid naar onze mening omlaag gebracht te worden door eerst en vooral te bezuinigen in de sfeer van de kapitaaloverdrachten. Steun aan investeringen en bedrijven moet, als ze nog gegeven wordt, bij voorkeur en ook in meerderheid gegoten worden in de vorm van kredieten tegen een redelijke rentevergoeding. Een uitgebreide kosten-batenanalyse is hierbij noodzakelijk en in het algemeen ook mogelijk. Het beslag op toekomstige middelen is in geval van kredietverlening in beginsel nihil. Vermogensoverdrachten-om-niet zijn in deze sfeer en op dit moment welhaast uit den boze. 'Niets voor niets en géén concurrentievervalsing' zij de leus; no nonsense oftewel geen flauwekul.

Technisch en sociaal-psychologisch gezien is het afbouwen van de kapitaal- en met name de vermogensoverdrachten-om-niet geen probleem. De door ons voorgestelde

maatregelen zijn wat dit betreft heel wat eenvoudiger door te voeren dan de huidige en leveren bovendien een stevige bijdrage aan de deregulering van de marktsector.

De vrijgekomen gelden moeten eerst en vooral gebruikt worden om in deze tijd van recessie en onderbezetting van het produktie-apparaat het spaaroverschot I te doen verkeren in een tekort. Zo wordt de deflatoire angel uit het begrotingsvlees gehaald.

Is de bedoelde tekortsituatie gerealiseerd, dan dienen de materiële overheidsuitgaven even hard te groeien als het nationale inkomen. Aldus worden per definitie verdere deflatoire impulsen uit deze hoek tegengegaan.

De niet-actieven komen alle op de een of andere manier ten laste van het budget van de totale collectieve sector. Financieel gezien hoeft het niet zo veel uit te maken of ze dat nu doen als uitkeringsgerechtigde dan wel als alsnog actieve ambtenaar of werker in de quataire sector. De totale collectieve sector kan volgens ons dus zijn werkgelegenheid overeenkomstig de aanwas van de beroepsbevolking uitbreiden. De voorwaarde dat het om nuttige werkzaamheden moet gaan, dient vanzelfsprekend zoveel mogelijk gehandhaafd te worden en het beleid moet daar mede op gericht zijn. Op die manier kan de collectieve sector ook diréct een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van de werkgelegenheidsproblematiek.

Het bedrijfsleven ziet de vruchten van deze maatregelen terug in meer afzet bij een beter bezet rendabel produktie-apparaat. De winsten zullen er per definitie op vooruitgaan in plaats van zoals nu door toedoen van het gevoerde beleid extra veren te laten. Als werkgevers zich aan macro-economische argumenten al niets meer gelegen laten liggen, dan moet dít hun toch aanspreken.

Het verleggen van het zwaartepunt van het bezuinigingsbeleid naar de kapitaalsteun zal gunstig blijken te zijn voor de overheidsfinanciën. Het financieringstekort kan wel degelijk omlaag zonder bijkomende nadelige sociale en economische gevolgen. Maar evengoed zal er een tekort blijven bestaan. In verband met de werkloosheid zal vooralsnog immers het beroep op de negatieve inkomenspost van de inkomensoverdrachten groot blijven. Als het aantal werklozen op 800 000 wordt gesteld en de nettolast per man op f 25 000 per jaar, dan is de invloed daarvan op het tekort van de totale collectieve sector 20 miljard. Deze post hebben we in deze slechte tijden evenwel te accepteren.

Meer afzet voor de marktsector, meer winst en een betere bezettingsgraad, bovendien een dalend financieringstekort, het is te organiseren via een gecoördineerd loon- en budgetbeleid. Op deze manier worden bovendien de voorwaarden vervuld die noodzakelijk zijn voor een duurzaam herstel van de marktsector én de werkgelegenheid.